

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penetapan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang terakhir direvisi menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, menandai dimulainya babak baru penyelenggaraan tata pemerintahan di Indonesia, yaitu implementasi otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab. Berlandaskan azas desentralisasi, pemerintah kabupaten/kota diberi kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pemerintah pusat, mendelegasikan hampir seluruh kewenangannya kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, kecuali 6 (enam) bidang urusan yaitu: Politik Luar Negeri; Pertahanan; Keamanan; Yustisi; Moneter/Fiskal Nasional; dan Agama. Sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 12, urusan-urusan yang didelegasikan (urusan Pemerintahan Konkuren) ditetapkan sebanyak 28 (dua puluh delapan) urusan wajib dan 8 (delapan) urusan pilihan. Urusan-urusan yang didelegasikan tersebut, didasarkan atas prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas serta kepentingan strategi nasional.

Produk hukum terbaru terkait desentralisasi sebagaimana keberadaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, semakin memperkuat peran strategis daerah melalui kontribusinya untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan usaha, peningkatan akses dan kualitas pelayanan publik serta daya saing daerah.

Kelemahan-kelemahan dalam peraturan perundang-undangan terkait otonomi daerah yang terdahulu (Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004), telah disempurnakan dalam regulasi yang lahir saat masa transisi kepemimpinan nasional saat ini. Salah satu yang menjadi fokus penyempurnaan adalah perencanaan pembangunan daerah. Kebijakan perencanaan pembangunan daerah diatur secara meluas, sistematis dan mengedepankan sinergitas melalui penetapan mekanisme evaluasi yang terstruktur dan berkala.

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, rencana pembangunan menurut undang-undang tersebut dibagi menjadi rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah dan rencana kerja pemerintah daerah. Berdasarkan hal tersebut, di dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 disebutkan bahwa struktur perekonomian nasional diperkuat dengan sektor industri yang berperan penting sebagai motor penggerak perekonomian dan didukung dengan sektor pertanian, kelautan, pertambangan, serta jasa-jasa lainnya. Sektor industri pengolahan untuk 5 (lima) tahun terakhir menjadi penyumbang terbesar terhadap perekonomian nasional berdasarkan Produk Domestik Bruto (PDB). Berikut adalah tabel PDB dalam bentuk tabel 1.

Tabel 1. Produk Domestik Bruto Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha (Persen)

No	Lapangan Usaha	2010	2011	2012	2013	2014
1.	Pertanian, Pertenakan, Kehutanan dan Perikanan	15,29	14,71	14,50	14,42	14,33
2.	Pertambangan dan Penggalian	11,16	11,82	11,81	11,29	10,49
3.	Industri Pengolahan	24,80	24,34	23,96	23,69	23,71
4.	Listrik, Gas, dan Air Bersih	0,76	0,75	0,76	0,77	0,80
5.	Bangunan	10,25	10,16	10,26	9,98	10,05
6.	Perdagangan, Hotel dan Restoran	13,69	13,80	13,96	14,32	14,60
7.	Pengangkutan dan Komunikasi	6,56	6,62	6,67	6,99	7,39
8.	Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	7,24	7,21	7,27	7,52	7,65
9.	Jasa-Jasa	10,24	10,58	10,81	11,01	10,98

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2015

Hakikatnya, pertumbuhan ekonomi nasional akan memberikan konsekuensi terhadap adanya perubahan-perubahan pada beberapa hal tertentu. Pengembangan di sektor industri merupakan hal yang dianggap sebagai strategi dalam pembangunan perwilayahan industri. Visi pembangunan industri nasional sebagaimana yang tercantum didalam Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2008 tentang Kebijakan Industri Nasional adalah menjadikan Indonesia sebagai negara industri tangguh pada tahun 2025. Berdasarkan peraturan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 Pasal 14 tentang Perindustrian, Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah diharapkan melakukan pemerataan pembangunan industri ke seluruh wilayah Indonesia melalui perwilayahan industri.

Perwilayahan industri untuk mendukung Indonesia menjadi lebih tangguh juga tersebar di beberapa kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur. Hampir setiap daerah memiliki kawasan industri dan kawasan peruntukan industri untuk meningkatkan ekonomi daerah. Menurut Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor 35/M-IND/PER/3/2010, kawasan peruntukan industri adalah bentangan lahan yang diperuntukkan bagi kegiatan industri berdasarkan RTRW yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengembangan kawasan industri luar Pulau Jawa diarahkan kepada kawasan industri yang lebih berbasis pada sumber daya alam. Sedangkan pengembangan kawasan industri di Pulau Jawa diarahkan yang berbasis teknologi tinggi.

Menurut Hairani, dkk (2014), gula adalah salah satu komoditas pertanian yang telah ditetapkan Indonesia sebagai komoditas khusus dalam forum perundingan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), bersamaan dengan beras, jagung, dan kedelai. Gula pasir juga merupakan kebutuhan pokok strategis yang memegang peran penting di sektor pertanian, khususnya sub sektor perkebunan. Berdasarkan perekonomian nasional, gula menjadi bahan pangan sumber kalori yang menempati urutan ke-4 setelah padi-padian, pangan hewani, minyak dan lemak dengan pangsa pasar sebanyak 6,7% (Sugiyanto, 2007). Selain itu, Direktorat Jenderal Industri Agro dan Kimia menyebutkan bahwa Indonesia memiliki potensi menjadi produsen gula dunia karena dukungan agroekosistem, luas lahan, dan tenaga kerja. Permintaan gula secara nasional akan terus meningkat seiring meningkatnya jumlah penduduk, pendapatan masyarakat, dan pertumbuhan industri pengolahan makanan dan minuman.

Tabel 2. Konsumsi dan Impor Gula Tahun 2005-2013

No.	Tahun	Konsumsi (ton)	Impor (ton)
1.	2005	3,057,356	1,980,487
2.	2006	3,760,000	1,405,942
3.	2007	3,750,067	2,972,788
4.	2008	3,508,000	983,944
5.	2009	4,850,109	1,373,546
6.	2010	4,289,000	2,300,089
7.	2011	4,670,770	2,060,000
8.	2012	5,200,000	2,350,000
9.	2013	5,516,470	2,260,000

Sumber: Sekretariat Dewan Gula Indonesia, 2013

Industri gula merupakan salah satu pilar penggerak ekonomi nasional. Kebutuhan gula nasional terus mengalami peningkatan dan mencapai angka 5,5 juta ton pada tahun 2013 seperti yang ditunjukkan pada tabel 3. Sementara pada kenyataannya, produksi yang dihasilkan hanya 2,3 juta ton di tahun 2013 seperti yang ditunjukkan pada tabel 3.

Tabel 3. Perkembangan Produksi Gula Tahun 2003-2013

NO.	TAHUN	LUAS (Ha)	TEBU		RENDEMAN (%)	GULA	
			PRODUKSI	PRODUKTIVITAS		PRODUKSI	PRODUKTIVITAS
			(Ton)	(Ton/Ha)		(Ton)	(Ton/Ha)
1	2003	335.725	22.631.108	67,41	7,21	1.631.919	4,86
2	2004	344.793	26.743.179	77,56	7,67	2.051.644	5,95
3	2005	381.786	31.142.268	81,57	7,20	2.241.742	5,87
4	2006	396.440	29.179.399	73,60	7,90	2.303.758	5,81
5	2007	428.401	33.286.453	77,70	7,35	2.448.143	5,71
6	2008	436.517	32.960.164	75,51	8,10	2.668.428	6,11
7	2009	422.935	30.256.778	71,54	7,60	2.299.504	5,44
8	2010	432.714	35.458.159	81,94	6,08	2.290.117	5,29
9	2011	450.298	30.323.228	67,34	7,29	2.228.259	4,95
10	2012	451.191	31.888.927	72,10	8,13	2.591.687	5,86
11	2013	460.496	35.378.805	76,80	7,20	2.390.000	5,53
% Peningkatan th. 2013 thd 2003		137	156	114	100	146	114

Sumber: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2013

Pada tabel 3 juga menunjukkan kondisi produksi selama 10 tahun terakhir yang meningkat secara signifikan namun dengan produktivitas gula yang relatif tidak berubah, bahkan masih berada di bawah tingkat konsumsi nasional. Dampak dari kekurangan gula nasional ini adalah dilakukannya impor gula. Saat ini Indonesia telah menjadi importir gula terbesar di Asia, dan terbesar ke-2 di dunia setelah Rusia (Nainggolan, 2007). Hal ini merupakan permasalahan besar yang dihadapi bangsa Indonesia melihat luas areal produksi tebu yang terus meningkat namun impor gula masih terjadi.

Berdasarkan kondisi tersebut, jumlah produksi gula harus ditingkatkan kembali dengan menemukan penyebab dan memperbaiki faktor-faktor penyebabnya. Produktivitas menurut Sinungan (1992), mendefinisikan sebagai pemanfaatan secara baik terhadap sumber-sumber dalam memproduksi barang-barang. Menurunnya tingkat produktivitas gula disebabkan berbagai permasalahan hampir meliputi seluruh hierarki, mulai dari sektor perkebunan, proses pengolahan di pabrik gula, dan kebijakan gula. Permasalahan yang terjadi pada tingkat perkebunan akan menimbulkan permasalahan pada tingkat pabrik dan begitu sebaliknya. Sehingga untuk dapat meningkatkan produktivitas gula, perbaikan yang dilakukan tidak hanya di salah satu faktor, tetapi harus dilakukan secara komprehensif mulai dari perkebunan sampai ke pabrik.

PG Rejo Agung Baru Madiun merupakan pabrik gula yang terletak di Jawa Timur dan didirikan pada tahun 1894 sebagai salah satu perusahaan NV Handel Kian Gwan. Pada tahun 1995, PG. Rejo Agung Baru dan PG. Kreet Baru berada dalam satu payung perusahaan PT PG Rajawali I. Secara administratif, PG.

Rejo Agung Baru terletak di Desa Patihan, Kecamatan Manguharjo dengan ketinggian 67 m dpl.

PG. Rejo Agung Baru Madiun dalam meningkatkan produktivitas gula mengalami beberapa permasalahan dari segi *on farm* dan *off farm*. Dilihat dari segi *on farm*, masalah yang cukup menonjol adalah menurunnya produktivitas gula. Penurunan produktivitas gula dapat dilihat pada tabel 4 berikut ini.

Tabel 4. Perkembangan Produksi PG Rejo Agung Baru

Uraian	2012	2013	2014	2015	2016
Luas Areal (Ha)	8,227.03 6	9,762.84 7	10,276.5 42	8,900.52 1	8,992.23 0
Rendemen Gula (%)	7.66	7.25	7.19	7.86	6.63
Produksi Gula (Ton)	49,872.5	57,262.7	53,280.8	49,675.9	45,875.1
Produktivitas Gula (Ton/Ha)	6.1	5.9	5.2	5.6	5.1

Sumber: Bagian Tanaman PG. Rejo Agung Baru

Berdasarkan tabel perkembangan produksi PG. Rejo Agung Baru, dapat dilihat bahwa produktivitas gula menurun dari tahun 2015 ke 2016. Hal tersebut menggambarkan bahwa seiring meningkatnya luas area perkebunan tidak diimbangi dengan meningkatnya produktivitas gula. Salah satu penyebabnya adalah bahan baku tebu yang tidak meningkat secara signifikan, mengingat juga PG Rejo Agung Baru sedang mengalami keterbatasan tenaga tebang (Media RNI, 2015).

Jika dilihat dari segi *off farm*, secara teknis PG Rejo Agung Baru Madiun sudah berumur tua sehingga terjadi penurunan efisiensi pabrik yang memerlukan penggantian peralatan agar mampu meningkatkan produktivitas secara optimal.

Pabrik yang sudah beroperasi mulai tahun 1894, juga mengalami *downtime* yaitu adanya jam berhenti terhadap hari giling pabrik yang tidak sesuai dengan perencanaan yang memicu kerusakan pada tebu yang sudah ditebang. Pada musim giling 2013 jumlah *downtime* yang disebabkan oleh faktor mesin di stasiun penggilingan PG Rejo Agung Baru cenderung mengalami peningkatan dibandingkan *downtime* pada musim giling 2012. Sedangkan jam berhenti terhadap hari giling tahun 2013 meningkat dari tahun sebelumnya yaitu sebesar 11% (Laporan Tahunan PT PG Rajawali I, 2013).

Permasalahan lainnya dalam meningkatkan produktivitas gula PG Rejo Agung Baru Madiun juga bisa dilihat pada tabel 4, bahwa rendemen gula menurun di tahun 2013, 2014, dan 2016. Jika dibandingkan, pada tahun 2012, rendemen gula PG Kreet Baru menembus angka 8,89%, sehingga meraih predikat sebagai pabrik gula dengan rendemen terbaik se-pulau Jawa (Laporan Tahunan PT PG Rajawali I, 2013). Salah satu penyebab dari menurunnya rendemen dikarenakan anomali iklim dan curah hujan. Pada tahun 2013, curah hujan Kota Madiun mencapai 174 mm (BPS Kota Madiun).

Adanya permasalahan produktivitas gula yang terjadi di PG Rejo Agung Baru yang sudah diuraikan sebelumnya, membuat pabrik gula tersebut harus merencanakan dan merumuskan strategi agar mampu membawa PG Rejo Agung Baru meningkatkan produktivitas gula dari segi kualitas dan kuantitas. Strategi menurut Amirullah (2002) diartikan sebagai suatu rencana dasar yang luas dari suatu tindakan organisasi untuk mencapai suatu tujuan tersebut sesuai dengan lingkungan internal dan eksternal. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.

14 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional, dijelaskan bahwa setiap industri harus mampu bersaing dengan menyediakan langkah-langkah alternatif berupa perumusan dan strategi yang mampu membawa Indonesia menjadi negara swasembada gula. Sama halnya dengan Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia Nomor: 11/M-IND/PER/1/2010 yang memuat bahwa perlunya merumuskan dan merencanakan strategi pengembangan industri gula.

Produktivitas yang terus menurun, ketika dibiarkan terjadi maka suatu organisasi belum bisa dikategorikan sebagai *good corporate governance*. Bahkan pemerintah yaitu Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Peraturan Menteri Nomor Per-01/MBU/2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik telah mewajibkan setiap perusahaan harus didasari dengan kriteria GCG. *Good Corporate Governance* merupakan praktik terbaik yang biasa dilakukan oleh suatu perusahaan yang mengacu pada alat, mekanisme, dan struktur yang menyediakan kontrol yang dapat meningkatkan kinerja yang diiringi dengan peningkatan produktivitas. Melalui penerapan kriteria *Good Corporate Governance* dengan melibatkan *stakeholder* diharapkan strategi pengembangan untuk meningkatkan produktivitas gula mampu meningkat. Karena sistem yang utuh mampu mempengaruhi sebuah mekanisme kerja dari setiap perusahaan.

Berkaitan dengan uraian di atas, maka dalam penyusunan skripsi ini penulis tertarik untuk mengangkat tema mengenai strategi pengembangan industri gula terutama PG Rejo Agung Baru yang mengalami permasalahan dan agar nantinya mampu meningkatkan produktivitas gula dengan strategi yang telah

dirumuskan. Bertolak belakang dari keadaan itulah sehingga penelitian ini mengangkat judul **“Strategi Pengembangan PG Rejo Agung Baru Madiun dalam Meningkatkan Produktivitas Gula Nasional Melalui Perspektif *Good Corporate Governance*”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan sebelumnya mengenai perlunya pengembangan pada industri gula dan memahami akan pentingnya sebuah strategi dalam pengembangan pabrik gula, maka perumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimakah strategi pengembangan PG Rejo Agung Baru Madiun dalam meningkatkan produktivitas gula nasional melalui perspektif *Good Corporate Governance*?
2. Apa sajakah faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi pengembangan PG Rejo Agung Baru Madiun dalam meningkatkan produktivitas gula nasional melalui perspektif *Good Corporate Governance*?
3. Bagaimana perkembangan produktivitas gula nasional?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan permasalahan yang dirumuskan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis strategi pengembangan PG Rejo Agung Baru Madiun dalam meningkatkan produktivitas gula nasional melalui perspektif *Good Corporate Governance*.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi pengembangan PG Rejo Agung Baru Madiun dalam meningkatkan produktivitas gula nasional melalui perspektif *Good Corporate Governance*.
3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis perkembangan produktivitas gula nasional yang terjadi beberapa tahun terakhir.

D. Kontribusi Penelitian

Penekanan dalam penelitian ini adalah mengetahui dan merencanakan strategi apa yang digunakan para *stakeholders* serta faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi strategi pengembangan PG Rejo Agung Baru Madiun dalam meningkatkan produktivitas gula nasional, maka kontribusi yang dapat diberikan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kontribusi Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan khazanah ilmu dan untuk memperkaya kepustakaan yang berkaitan dengan perencanaan strategi pengembangan PG Rejo Agung Baru dalam meningkatkan produktivitas gula nasional.

2. Kontribusi Praktis

Berdasarkan pada penekanan penelitian ini, maka kontribusi praktis yang dapat diberikan adalah sebagai sumbangan pemikiran bagi PG Rejo Agung

dan Pemerintah Kota Madiun maupun *stakeholders* lainnya untuk merumuskan dan merencanakan strategi pengembangan PG Rejo Agung Baru Madiun dalam meningkatkan produktivitas gula nasional.

E. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Menguraikan tentang latar belakang penulisan mengenai pengembangan industri gula yang selama ini mengalami pasang surut. Bagaimana keterlibatan dan sinergitas pemerintah, PG. Rejo Agung Baru sebagai pihak pengelola, maupun masyarakat yang menjadi *stakeholders* dalam merencanakan strategi pengembangan industri gula di Kota Madiun, yang jika dilihat sektor industri memainkan peranan penting dan menjadi motor penggerak perekonomian Indonesia; perumusan masalah dan tujuan penelitian yang mengetahui bagaimana strategi dan faktor yang mempengaruhi adanya pengembangan industri gula di Kota Madiun; kontribusi penelitian bagi pihak pengelola industri gula PG Rejo Agung Baru dan pemerintah Kota Madiun; dan sistematika pembahasan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Menguraikan tentang kajian teori yang berhubungan dengan tema yang diangkat penulis agar nantinya dapat dijadikan landasan dan pedoman dalam penelitian dan penganalisaan data yang diperoleh peneliti dari penelitian yang dilakukan. Dimulai dengan teori Perencanaan Pembangunan, Perencanaan Strategis, Strategi Pengembangan, dan Produktivitas dan *Good Corporate Governance*.

BAB III : METODE PENELITIAN

Berisikan tentang rancangan penelitian yang digunakan oleh peneliti yang terdiri dari jenis penelitian dengan menggunakan metode penelitian deskriptif pendekatan kualitatif; fokus penelitian yang terdiri dari strategi dan faktor yang mempengaruhi dalam pengembangan industri gula; lokasi dan situs penelitian yang mengambil di Kota Madiun di PG Rejo Agung Baru Madiun; jenis dan sumber data berupa data primer dan data sekunder; teknik pengumpulan data yang terdiri dari pengamatan, wawancara, dan dokumentasi; instrumen penelitian berupa pedoman wawancara, catatan lapangan, alat perekam, alat tulis menulis yang menunjang dalam pengumpuln data; analisis data dengan 2 pendekatan yaitu *explanatory research* menurut Miles, Hubberman dan Saldana dan analisis SWOT;

dan keabsahan data menurut Lincoln dan Guba dengan 4 tahap di dalamnya.

BAB IV : PEMBAHASAN

Memuat gambaran umum lokasi penelitian dan situs penelitian yang didalamnya terdapat data yang menunjang dari gambaran umum wilayah, pengembangan wilayah, sampai visi misi Kota Madiun. Selain itu terdapat sejarah awal berdirinya pabrik gula, struktur organisasi, visi misi, dll. Selain itu, terdapat penyajian data yang sesuai dengan fokus penelitian beserta analisa data fokus tersebut dengan komparasi menurut teori maupun dilihat dari perspektif normatif.

BAB V : PENUTUP

Merupakan bagian akhir dari penyusunan skripsi yang berisikan kesimpulan dari hasil serta rekomendasi perbaikan dengan beberapa alternatif pilihan agar pengembangan pabrik gula Rejo Agung Baru memiliki arah untuk merumuskan strategi berikutnya di masa yang akan datang.